

# Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

## Umwelt

### UN-Konferenz über nachhaltige Entwicklung (Rio+20):

20.–22. Juni 2012

- ›Grüne Ökonomie‹ nur als Konzept anerkannt
- UNEP gestärkt, nicht aufgewertet
- Neues Gremium soll CSD ersetzen
- Nachhaltigkeitsziele gefordert

Jürgen Maier

(vgl. zu Rio+20 das Themenheft ›Auf dem Weg zu Rio+20‹, VN, 1/2012)

Vom 20. bis 22. Juni 2012 fand in Rio de Janeiro die **Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung (United Nations Conference on Sustainable Development – UNCS D)** statt, allgemein auch als ›Rio+20‹-Gipfel bezeichnet. 20 Jahre nach der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED), ebenfalls in Rio, und zehn Jahre nach dem Johannesburger Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development) sollte ein weiteres Mal über die Umsetzung der umfangreichen Aktionsprogramme der vorangegangenen Konferenzen Bilanz gezogen werden. Als neues Thema stand die ›grüne Ökonomie‹ auf der Tagesordnung. Mit einem Verhandlungsauftrag für Nachhaltigkeitsziele, die sogenannten ›Sustainable Development Goals‹ standen auch neue politische Ziele der Weltgemeinschaft zur Diskussion. Im institutionellen Bereich waren eine Aufwertung des UN-Umweltprogramms und eine Umgestaltung der UN-Nachhaltigkeits-Architektur in New York Beratungsgegenstand.

Ursprünglich war ein Rio+20-Gipfel im langfristigen Konferenzfahrplan der Vereinten Nationen gar nicht vorgesehen. Es war die Initiative Brasiliens mit einer

Rede von Präsident Luiz Inácio Lula da Silva vor der Generalversammlung im Jahr 2007, die ein Jahr später auf Antrag der G-77 schließlich zu einem Beschluss führte, die UNCS D in Rio durchzuführen. Im Gegensatz zu den Vorläufertreffen war die allgemeine Erwartungshaltung für die UNCS D allerdings gering. Zu sehr ist die Nachhaltigkeits-Diskussion weltweit von heftigen Gegensätzen geprägt, die in den letzten Jahren bereits dafür gesorgt haben, dass die Verhandlungen im Rahmen der UN-Klimakonvention seit dem spektakulären Platzen des Kopenhagener Klimagipfels im Dezember 2009 weitgehend festgefahren sind. Aus unterschiedlichen Gründen haben Industrieländer wie Japan, Kanada, Russland und die USA, ALBA-Länder wie Venezuela und Bolivien und Schwellenländer wie Indien teilweise erhebliche Vorbehalte gegen wesentliche Fortschritte bei Inhalten oder Institutionen, mit denen die Rio-Agenda vorangebracht werden soll. Die gebremste Erwartungshaltung und die Nachwirkungen des ›Kopenhagen-Effekts‹ führten zudem dazu, dass eine Reihe wichtiger Staats- und Regierungschefs dem Gipfel fernblieben, wie unter anderem Barack Obama, Angela Merkel, Wladimir Putin und David Cameron.

### Geringe Erwartungshaltung

Gemessen an der niedrigen Erwartungshaltung hat der Rio-Gipfel im Wesentlichen die Ergebnisse gebracht, mit denen man realistischer Weise rechnen konnte. Gemessen an der dürftigen Umsetzung der ›Agenda 21‹ (1992) und des Johannesburger ›Durchführungsplans‹ (2002) konnte der Gipfel von vornherein nur eine Enttäuschung werden. Immerhin beginnt die ›Agenda 21‹ mit dem Satz ›Die Menschheit steht an einem entscheidenden Punkt ihrer Geschichte‹ und listet dann auf 285 Seiten (in der deutschen Übersetzung) auf, was alles zu tun ist, um das nicht-nachhaltige heutige Wirtschaftsmodell zukunftsfähig zu machen. Zehn Jahre später in Johannesburg wurde erneut festgestellt, dass die Menschheit an einem Scheideweg steht (›that human-

kind is at a crossroads‹), und die Verpflichtungen der ›Agenda 21‹ wurden in der ›Politischen Erklärung‹ und dem Durchführungsplan des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung (Johannesburg Plan of Implementation – JPOI) [A/CONF.199/20] unter Überschriften wie ›Our commitment to sustainable development‹, ›Making it happen‹ und ›Multilateralism is the future‹ bekräftigt.

### ›Grüne Ökonomie‹ bleibt undefiniert

Wie weit die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen heute vom ›Geist von Rio‹ 1992 entfernt sind, zeigte beispielhaft die Diskussion um die ›grüne Ökonomie‹, ein Schlagwort das ungefähr genauso unbestimmt ist wie ›nachhaltige Entwicklung‹. Im ›Zero Draft‹, dem Entwurf des Abschlussdokuments vom 10. Januar 2012, hieß es noch: ›Wir sind davon überzeugt, dass eine grüne Ökonomie im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung dazu beitragen sollte, die Kernziele zu erreichen (...). Wir sehen die grüne Ökonomie als ein Mittel, um nachhaltige Entwicklung zu erreichen, die unser übergeordnetes Ziel bleiben muss. (Abs. 26)‹. Im nun verabschiedeten Text des Abschlussdokuments ist kaum noch erkennbar, was eigentlich der Sinn einer grünen Ökonomie sein soll. In einem von unübersehbarer Grundskepsis getragenen Text wird aufgelistet, welche Vielzahl von Bedingungen eine grüne Ökonomie erfüllen muss: Unter anderem darf sie kein Handelshemmnis sein, sie muss dem Völkerrecht entsprechen und sie muss sogar den Wohlstand indigener Völker erhöhen, um nur einige Bedingungen zu nennen. Was aus dem Text nun konkret an Aktivitäten folgt, steht ohnehin in den Sternen. Empfohlen wird: ›Wir ermutigen jedes Land, die Umsetzung von Maßnahmen grüner Ökonomie im Kontext von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung in Erwägung zu ziehen [to consider], in einer Weise, die zu nachhaltigem, inklusivem und gerechtem Wirtschaftswachstum sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen führt, insbesondere für Frauen, Jugendliche und Arme‹ (Abs. 62).

## Aufwertung des UNEP

Vermutlich das greifbarste Ergebnis aus Rio ist die Aufwertung des UN-Umweltprogramms (UNEP). Die Diskussion darüber ist alles andere als neu: Bereits bei der ›Rio+5‹-Sondergeneralversammlung im Jahr 1997 hatte der damalige deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl gemeinsam mit den Staatsoberhäuptern von Brasilien, Südafrika und Singapur diesen Vorschlag gemacht. In langwierigen Diskussions- und Verhandlungsprozessen über die ›International Environmental Governance‹ (IEG) warben seitdem vor allem Deutschland und Frankreich jahrelang für eine UN-Umweltorganisation. Nur langsam gewann die Idee mehr Unterstützer, vor allem unter den Entwicklungsländern; dennoch blieb sie lange Zeit eine mehr oder weniger europäische Idee. Erst als in den letzten Jahren die afrikanischen Länder daraus eine Prestigefrage für den Kontinent machten (Warum soll die einzige UN-Institution mit Sitz in Afrika einen minderwertigen Status haben?), stiegen die Chancen einer Verwirklichung dieser Idee. Im ›Zero Draft‹ war jedenfalls keine der aufgelisteten Verhandlungsoptionen mehr, bei UNEP alles so zu belassen, wie es ist.

Zu der von der EU und weiten Teilen der Zivilgesellschaft geforderten Umwandlung in eine vollwertige Sonderorganisation kam es in Rio erwartungsgemäß nicht, weil neben den USA auch Russland, Kanada, Japan und wichtige Teile der G-77 dies nicht wollten. In der abschließenden Sitzung der informellen Beratungen am Montag, dem 18. Juni, machte der amerikanische Vertreter klar, wo die rote Linie für sein Land liegt: Weder die Umwandlung zu einer vollwertigen Sonderorganisation noch eine Namensänderung seien akzeptabel. Immerhin: Dem UNEP-Verwaltungsrat gehören künftig alle Mitgliedstaaten an und nicht wie bisher nur 53. Ferner bekommt das UNEP eine gesicherte Grundfinanzierung aus dem ordentlichen UN-Haushalt. Bisher finanzierte sich das Programm ausschließlich aus freiwilligen Beiträgen, die natürlich auch künftig möglich sein sollen.

Das ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer vollwertigen Sonderorganisation, der im Jahr 1992 noch undenkbar war und für den es 20 Jahre Überzeugungsarbeit bedurfte. Aber mehr



Der brasilianische Außenminister Antonio de Aguiar Patriota (3.v.r.) mit dem Nationalen Ausschuss Brasiliens für Rio+20 sowie der Ständigen UN-Vertreterin Brasiliens Maria Luiza Ribeiro Viotti (2.v.r.) nach den Verhandlungen in Rio de Janeiro am 19. Juni 2012. UN-Foto: Maria Elisa Franco

scheint derzeit nicht durchsetzbar zu sein, auch wenn es in den meisten UN-Mitgliedstaaten längst gut aufgestellte Umweltministerien gibt. Das UNEP hat damit immer noch einen geringeren Status als die Sonderorganisationen, dennoch sollte man den Prestigegewinn nicht unterbewerten: Resolutionen des UNEP-Verwaltungsrats werden künftig von allen Ländern getragen sein, und durch reguläre Pflichtbeiträge ist zumindest grundsätzlich eine höhere Unabhängigkeit von großen Geldgebern möglich.

### Kein Nachhaltigkeitsrat

Ebenfalls nur die zweitbeste Lösung gelang bei der Reform der institutionellen Nachhaltigkeits-Architektur am UN-Amtssitz. Die im Jahr 1992 in Rio geschaffene Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD), die als Gremium zur Begleitung des Rio-Folgeprozesses gedacht war, hat die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllt. Sie produzierte besonders in den letzten Jahren manchmal gar keine Beschlüsse oder aus recycelter ›agreed language‹ bestehende Beschlüsse. Kaum noch ein Minister verirrte sich in die Sitzungen der CSD, sodass ihre Abschaffung nur konsequent war. Die ursprüngliche Idee war, sie durch einen UN-Rat für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Council) nach dem Vorbild des UN-Menschenrechtsrats zu ersetzen. Doch dies ging vielen Staaten zu weit. Mexiko brachte den Vorschlag

ein, ein hochrangiges politisches Forum für nachhaltige Entwicklung (High-level Political Forum) im Rahmen des Wirtschafts- und Sozialrats einzurichten. Diese Idee wurde von der G-77 unterstützt und setzte sich am Ende durch.

Dem neuen Forum gehören anders als der CSD alle 193 Mitglieder der UN an, was sein Gewicht sicherlich erhöht (wenn auch nicht unbedingt seine Arbeitsfähigkeit). Allerdings soll das neue Forum »ein Überlappen mit bestehenden Strukturen, Organen und Einheiten auf kostenwirksame Weise vermeiden«, so das Rio-Abschlussdokument in Absatz 84. Damit ist klar, dass es kein Mandat haben wird, die Querschnittsaufgabe ›nachhaltige Entwicklung‹ ernsthaft anzugehen. Zudem dürften sich im Wesentlichen die gleichen Diplomaten in einem neuen Gremium wieder treffen, die schon bei der CSD nichts erreicht haben, so dass kaum jemand hohe Erwartungen an das neue Forum hat. Das Format und andere organisatorische Aspekte sollen auf der nächsten UN-Generalversammlung im Herbst 2012 entschieden werden. Das erste Forum soll zu Beginn der 68. Generalversammlung, also im September 2013, einberufen werden.

### Nachhaltigkeitsziele als Ergänzung zu MDGs

Der Vorschlag Kolumbiens und Guatemalas, Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals – (SDGs) zu verein-

baren, welche die im Jahr 2015 auslaufenden Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) ergänzen sollen, war im Prinzip nicht umstritten. Allerdings war jeder Versuch, bereits einige inhaltliche Definitionen damit zu verbinden, zum Scheitern verurteilt; insbesondere die EU hatte dies versucht. Die SDGs werden nun in den nächsten Jahren verhandelt, wobei sie im Gegensatz zu den MDGs für alle Staaten gelten sollen und nicht nur für Entwicklungsländer. Dagegen hatten sich vor allem die USA verwahrt. In welchem Verhältnis sie zu den ›Post-2015-MDGs‹ stehen werden und wie die beiden Verhandlungsprozesse koordiniert werden sollen, ist bisher unklar. Das Abschlussdokument legte nur fest, dass beide Prozesse »koordiniert und kohärent« (Abs. 249) ablaufen sollen. Eine 30-köpfige Kommission soll bis Ende 2013 Vorschläge ausarbeiten.

### Brasilien setzt Europäer unter Druck

Im Kern waren dies die relevanten Ergebnisse von Rio. Zugegeben: Dafür musste man keine 12 000 Regierungsdelegierten um die Welt fliegen lassen; alles das hätte man auch in einer (dreitägigen) Sondergeneralversammlung in New York beschließen können. Aber der Hauptzweck des Gipfels lag – zumindest für die Gastgeber – weniger im konkreten Ergebnis als im Prestige, im eigenen Land eine Weltkonferenz zu haben. Brasilien übernahm am Samstag vor der Konferenz die Verhandlungsführung und setzte alles daran, dass das Abschlussdokument vor Ankunft der Staats- und Regierungschefs fertig verhandelt wird. Die Europäer widersetzten sich diesem eher unüblichen Ansinnen am längsten und wurden schließlich mit rabiater Erpressungspolitik weichgekocht. Brasiliens Außenminister erklärte, wer blockiere, lasse den Gipfel platzen – nach Beginn des eigentlichen Gipfels werde auf keinen Fall weiterverhandelt. Machtpolitisch spielte sicher auch eine Rolle, dass nur wenige europäische Regierungschefs überhaupt erschienen waren. Das einzige, was die brasilianische Präsidentschaft – neben der Organisation eines rundum gelungenen Gipfels zum Ruhme der Regierung von Dilma Rousseff – bis zum Schluss als klares Eigeninteresse erkennen ließ, war die Einheit von G-77 und China. Ein Auseinanderdividieren, wie bei der letzten Klima-

konferenz 2011 in Durban, sollte sich offenbar auf keinen Fall wiederholen.

Brasilien hatte offenkundig keine ausgeprägten eigenen inhaltlichen Interessen, und das kam all jenen zupass, die ohnehin keine wesentlichen Änderungen des Status quo haben wollten. Die Europäische Union fand sich bald in der misslichen Lage, dass sie allein Forderungen stellte, aber nicht viel anzubieten hatte. Für ihre Forderung, bereits einige inhaltliche Akzente für die noch auszuhandelnden SDGs zu setzen, fand sie keinerlei Verbündete; für ihre Forderung nach einem UNEP-Upgrade immerhin die Afrikaner. Denen ging es aber weniger um die umweltpolitischen Inhalte, sondern mehr um den Standort Nairobi; im Abschlussdokument findet sich jetzt die verklausulierte Aufforderung, die UNEP-Dependancen in Paris und Genf zu verkleinern. Das war der Preis für Afrikas geschlossene Unterstützung. Wäre der UNEP-Sitz in Europa oder New York, hätten sich die Afrikaner dafür vermutlich genauso wenig interessiert wie der Rest der G-77.

So ergab sich in Rio aus verschiedenen Gründen eine Verhandlungssituation, bei der die Verfechter des Status quo und des Minimalkonsenses immer am längeren Hebel saßen. Wenn eine schöne ›Gipfshow‹ nicht mehr durch Verhandlungen gestört werden darf und die Einheit irgendwelcher Staatengruppen wichtiger wird als die Verhandlungsergebnisse, dann bleiben die Inhalte auf der Strecke. Und die Frage nach dem Sinn solcher Mega-Veranstaltungen stellt sich daher nach dem Gipfel mit genau derselben Intensität wie vor dem Gipfel. Was Rio+20 konkret gebracht hat, wird man wohl erst in einigen Jahren definitiv beantworten können, wenn das neue UNEP möglicherweise messbare Erfolge erzielt, das neue ›High-level Political Forum‹ seine Tätigkeit aufgenommen hat und die SDGs zu Ende verhandelt sind.

#### Berichte und Webseite: Abschlussdokument:

The Future We Want, UN Doc. A/66/L.56 v. 24.7.2012; Zero Draft, 10.1.2012: [www.uncsd2012.org/futurewewant.html](http://www.uncsd2012.org/futurewewant.html); Webseite des Gipfels: [www.uncsd2012.org](http://www.uncsd2012.org)

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Ausschuss gegen Folter:

#### 46. und 47. Tagung 2011

- 462 Individualbeschwerden seit 1987
- In vielen Ländern unzumutbare Haftbedingungen

Udo Moewes

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jelena Bäumler, Ausschuss gegen Folter, 44. und 45. Tagung 2010, VN, 4/2011, S. 174ff., fort.)

Das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) zählte im Oktober 2011, nach den Beitritten Iraks und Vanuatus, insgesamt 149 Vertragsstaaten – zwei mehr als im Vorjahr.

Unverändert zum Vorjahr haben 56 Vertragsstaaten die Kompetenzen des **Ausschusses gegen Folter (Committee against Torture – CAT)** sowohl nach Artikel 21 als auch Artikel 22 der Konvention anerkannt. Artikel 21 ist die Rechtsgrundlage für Staatenbeschwerden vor dem Ausschuss; Artikel 22 ist die Grundlage für Individualbeschwerden. Großbritannien, Japan, Uganda und die USA haben die Kompetenz des CAT ausschließlich für Staatenbeschwerden anerkannt; Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Burundi, Guatemala, Mexiko, Marokko und die Seychellen ausschließlich für Individualbeschwerden. Von den Vertragsstaaten haben neun eine Erklärung abgegeben, dass sie die Kompetenz des Ausschusses nach Artikel 20, welcher eine aus Eigenantrieb des CAT eingeleitete Untersuchung bei Hinweisen auf systematische Folter erlaubt, nicht anerkennen. Diese Staaten sind: Äquatorialguinea, Afghanistan, China, Israel, Kuwait, Mauretanien, Pakistan, Saudi-Arabien und Syrien.

Beim CAT sind seit 1987 bis Mitte 2011 insgesamt 462 Individualbeschwerden eingegangen. Davon wurden 277 behandelt und in 60 Fällen Verstöße festgestellt. Die Zahl der überfälligen Staatenberichte lag mit über 300 weit über dem Stand des Vorjahres. 30 von den überfälligen Berichten stellen Erstberich-